Comisión de Legislación del Trabajo
Carpetas Nos. 468, 365 y 397 de 2015

Versión Taquigráfica N° 686 de 2016

FONDO DE GARANTÍA DE LOS CRÉDITOS LABORALES

Creación

ACOSO MORAL EN EL TRABAJO

Prevención, corrección y sanción

INSERCIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL ÁMBITO PRIVADO

Normas

ÁMBITO DE NEGOCIACIÓN ENTRE LA COMISIÓN DE LEGISLACIÓN DEL TRABAJO, EL CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA, EL CONSEJO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA Y LA FEDERACIÓN NACIONAL DE PROFESORES DE ENSEÑANZA SECUNDARIA (FENAPES)

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 17 de agosto de 2016

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Luis Puig, Vicepresidente.

MIEMBROS: Señores Representantes Fernando Amado, Gerardo Núñez y Daniel Placeres.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Pablo D. Abdala.

ASISTE: Señor Representante Carlos Reutor.

INVITADOS: Doctora Rosina Rossi.

Por la Comisión de Salud Laboral y Medio Ambiente del PIT-CNT, Walter Migliónico, Coordinador General; Gerardo Fiore, Coordinador, y Hugo Etchenique responsable de la Sub Comisión de Acoso Moral.

SECRETARIO: Señor Francisco J. Ortiz.

PROSECRETARIA: Señora Sandra Pelayo.

SEÑOR PRESIDENTE (Luis Puig).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida a la doctora Rosina Rossi, secretaria del Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Udelar.

Esta Comisión tiene a estudio el proyecto de ley "Fondo de garantía de los créditos laborales". El objetivo es plantear que los trabajadores de empresas que se declaran insolventes, puedan resolver el cobro de los créditos laborales cuando existe acumulación de deudas con los trabajadores. La declaración de insolvencia de las empresas da como consecuencia que esos créditos laborales -que son créditos de subsistencia de los trabajadores- no se perciban. El proyecto tiende a generar un fondo de garantía. Quisiéramos conocer la opinión que la doctora tiene sobre el proyecto y si sugiere alguna modificación.

SEÑORA ROSSI (Rosina).- Antes de entrar en la consideración del anteproyecto de ley quisiera hacer una precisión. Yo entendí que la invitación que se me hizo era de carácter personal, a partir del encuentro que tuve con el diputado Puig cuando el PIT- CNT me invitó a hacer una exposición sobre este anteproyecto de ley. Como tuvieron dificultades para comunicarse conmigo, la invitación me la hicieron vía Facultad, porque yo soy secretaria del Instituto de Derecho del Trabajo, pero no se trató de una invitación formal al Instituto de la Facultad. Por lo tanto, lo que yo diga serán opiniones absolutamente personales y no representan al Instituto. Inclusive, el Instituto todavía no ha tenido oportunidad de tratar este anteproyecto. Habitualmente, el Instituto trata anteproyectos o leyes, pero no lo ha hecho en este caso. Por lo tanto, en este caso se trata de un análisis preliminar que yo hice hace un par de meses para esa exposición en el PIT- CNT, realizada en el mes de mayo.

SEÑOR PRESIDENTE.- En base a ese desarrollo que usted hizo en el encuentro del PIT- CNT solicitamos que se la invitara para que nos diera su opinión sobre este tema. Es clarísimo que se trata de una invitación a título personal a la doctora Rosina Rossi, porque nos parecieron de suma importancia las opiniones que usted expuso en ese encuentro en el PIT- CNT.

SEÑORA ROSSI (Rosina).- Perfecto.

También quiero aclarar que a mí me llega este anteproyecto de ley para que lo analice y dé una opinión. Yo puedo dar una opinión sobre este tema únicamente desde dos puntos de vista, que son mis experticias. Por un lado, desde mi rol de docente de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho y, por otro, desde mi rol de juez en materia laboral, desde hace muchos años. Este mes cumplo treinta años de juez, aunque no siempre ha sido en materia laboral. En los últimos doce años he tenido la dicha de reunir la materia académica y la función jurisdiccional.

Habrá algunos aspectos del anteproyecto de ley que no abordar porque no tengo competencias para calificarlos. Del mismo modo en que lo hice en la sede del PIT- CNT, voy a dividir mi exposición en dos grandes aspectos. Unos aspectos que califico como positivos y otros que los califico como aspectos para analizar cuidadosamente. A su vez, dentro del segundo paquete de aspectos para analizar cuidadosamente, me voy a referir a la Comisión Tripartita, a los créditos que están garantizados, a quiénes son los beneficiarios y al procedimiento.

Entre los aspectos que veo como muy positivos está el hecho de que este fondo de garantía operaría como un instituto más de tutela de los créditos laborales. Se inscribiría realmente en lo que es el derecho al trabajo uruguayo, que es un derecho tutelar del trabajador, por mandato del artículo 53 de la Constitución. Sería un mecanismo claro para hacer efectivo -no solo reconocer- la realización de créditos laborales. Este es un primer punto muy positivo.

El segundo punto que voy a señalar es que todo el proyecto está inspirado en un principio de sencillez, lo que también es muy loable, porque los procedimientos complicados generalmente tienen un déficit de eficacia. A la hora de medir la eficacia llegan tarde o mal. Aquí campea en todos los institutos un gran interés por la sencillez.

El tercer punto que me parece muy interesante es el ámbito de aplicación subjetivo limitado que tiene. Es decir, no todos los trabajadores podrían llegar a ser beneficiarios de estos créditos, sino los trabajadores cuyas funciones están bien separadas de la función del empleador. Me parece que esto es interesante porque aquellos trabajadores que son más cercanos al poder del empleador son los que tienen salarios más altos y podrían afectar más al fondo.

Esos serían los tres grandes puntos positivos.

Mi intención es hacer una crítica constructiva y proyectar esto hacia la eficacia de la tutela de los créditos.

Ahora voy a señalar los aspectos para analizar cuidadosamente. Primero voy a referir a la Comisión Tripartita. De acuerdo con mi lectura hay controles insuficientes para el funcionamiento de esta Comisión. Los controles son muy importantes. En nuestro sistema, todos los órganos que tienen poder están sujetos a control. El control siempre está sujeto a un sistema de pesos y contrapesos. Esa es la garantía de nuestro sistema y de nuestra República. No hay ningún órgano del Estado que tenga un superpoder. Los tres Poderes del Estado están controlados entre sí. Esto es una garantía para todos los operadores, para cada uno de los operadores y para el Estado en sí. Aquí yo veo que la Comisión Tripartita tiene funciones muy importantes, muy amplias, y muy poco control. Este escaso control puede llegar a perjudicar al sistema del fondo y a los propios trabajadores. Esta Comisión Tripartita va a cumplir funciones jurisdiccionales. Yo no tengo la intención de relatar en términos generales lo que dice el anteproyecto -porque no soy su autora-, sino que quiero señalar puntualmente algunos aspectos. La Comisión tiene funciones jurisdiccionales. ¿Por qué las califico como funciones jurisdiccionales? Porque la Comisión va a recibir una petición, va a calificarla y dirá que sí o que no, amparo o desamparo. Esa es una clara función jurisdiccional. Para llegar a esa decisión deberá recorrer un camino en el que va a interactuar con el peticionante. Por eso digo que tiene funciones jurisdiccionales. ¿Quiénes tienen, o pueden llegar a tener, interés en el control de esas funciones de la Comisión? El trabajador que es acreedor de créditos impagos, toda la masa de trabajadores porque pensemos que esto va a ser una masa colectiva de dinero. Cada vez que este fondo pague, va a tener algo menos y podrá pagar menos a otros. Entonces, la necesidad de control de la masa de trabajadores también incide.

En lo que respecta a los controles hay un gran ausente: el empleador. En ningún momento del trámite aparece el empleador. A medida que vaya desarrollando la exposición iré destacando en qué aspectos -de acuerdo con mi lectura- sería imprescindible que apareciera el empleador en este procedimiento.

En principio, a grandes rasgos, planteo que los actos de la Comisión tendrían que ser impugnables, revisables por otro órgano, y estar sujetos a publicidad.

Me voy a referir al empleador y a su ausencia en todo el trámite. Rompe los ojos que provoca dos grandes consecuencias, sin perjuicio de que existan otras.

La primera consecuencia es que en este trámite, en el que tenemos una Comisión Tripartita -que no es técnica- y se va a hacer un juicio al empleador -porque se lo va a declarar en estado de insolvencia-, este no tiene ninguna posibilidad de defenderse. No está prevista la intervención del empleador para nada. Esto es riesgoso porque todos los habitantes de nuestro país tenemos garantizado el derecho de defensa; aquí se estaría trasgrediendo el derecho de defensa del empleador. Habría que ver cuál sería la mejor forma de que el empleador participara, pero tiene que estar.

La segunda consecuencia que rompe los ojos es que la Comisión no va a poder contar con información que solo tiene el empleador. Hay información sobre los créditos laborales y sobre cada relación de trabajo que la

tiene el empleador y no el trabajador. En el procedimiento está previsto que el trabajador se presenta, peticiona el crédito que quiere cobrar y tiene que demostrar sumariamente el estado de insolvencia y la legitimidad de su crédito. Pensemos: ¿cómo hace un trabajador para probar que no le pagaron el salario? Es imposible presentar esa prueba. ¿Cómo se actúa en un juicio frente a esta situación? En un juicio, el trabajador demanda por salarios impagos, pero no es él quien demuestra que no se los pagaron, sino que es el empleador que contesta la demanda y trae los recibos que muestran que pagó. Si no trae los recibos, yo como juez llego a la conclusión de que no pagó. Pero el único que puede demostrar que pagó o no es el empleador, porque es el que tiene la documentación. Entonces, el empleador -en beneficio del propio trabajador acreedor- tiene que estar en este procedimiento para que se le pueda requerir esa información. De no ser así, habría que pensar en un sistema como de allanamiento de la documentación del empleador por parte de un órgano que, en principio, carece de aptitudes técnicas como para tomar una medida de ese tipo. Si nosotros cotejamos este mecanismo de calificación de la insolvencia del empleador con el de la ley de insolvencia, tiene una instancia muy importante. El de la ley de insolvencia está dotado de un sistema de garantías, de pesos y contrapesos. No tener al empleador nos hace correr riesgos en lo que refiere al tema de la defensa constitucional y nos priva de información que solo él podría traer al proceso.

SEÑOR PRESIDENTE.- La ausencia del empleador que usted plantea ¿podría viabilizarse a través de dar vista al empleador?

SEÑORA ROSSI (Rosina).- Yo creo que sí. Lo mínimo sería una vista. Cuando hablamos de vista, calificamos este término técnicamente: significa dar noticia. Le estamos dando la posibilidad de decir algo. Desde mi punto de vista eso es imprescindible

De todas maneras, pensar en darle noticias al empleador trae un efecto multiplicador. Supongamos que en esa vista el empleador contesta y se opone. Entonces, tenemos un contradictorio. Allí tenemos que pensar cómo se tramita un contradictorio, que es algo parecido a lo que ocurre en un juicio, que aquí no está previsto. No está previsto porque tenemos una Comisión que tiene todos los poderes; escucha a una parte -que es el trabajador- y resuelve después de hacer una cierta investigación, pero sin audiencia del empleador.

Creo que uno de los posibles caminos para la solución sería dar una vista o un traslado, convocar al empleador y darle un plazo para defenderse. No se puede perder de vista que el empleador deberá tener derechos similares a los que tiene el trabajador. Aquí está planteado que el trabajador se presenta y tiene que probar sumariamente la legitimidad de su crédito y la insolvencia. Entonces, tenemos que darle al empleador la posibilidad de destruir esa prueba, que pueda demostrar que no es insolvente, que está al día con los pagos y que le pagó todo, o en parte, al trabajador. No todo es blanco o negro.

Ahora me voy a referir a los cometidos de la Comisión. La Comisión tiene cuatro grandes cometidos: constata la situación de insolvencia, verifica los créditos laborales, verifica la prescripción, y realiza la liquidación. En realidad, las dos primeras funciones están expresamente previstas en el anteproyecto. Las otras dos las deduzco del cuerpo del anteproyecto.

Vamos a analizar las funciones una a una. Constata la situación de insolvencia en función -hasta ahora- de lo que el trabajador le plantea. Verificar los créditos laborales significa que analiza los créditos que el trabajador dice que tiene y trata de llegar a la conclusión de si efectivamente han sido impagos o no. Pero implícitamente también está previsto que liquide. ¿Por qué implícitamente? Porque al final del procedimiento ante la Comisión esta dicta una resolución a través de la cual dictamina cuál es el crédito líquido -esos son los términos que utiliza el anteproyecto- y lo comunica al BPS para que lo pague. Cualquiera de estas cuatro funciones son especialmente técnicas. Algunas son técnicas jurídicas y otras pueden ir un poco más allá e invadir otras áreas. No está previsto que la Comisión tenga integración técnica ni asesoramiento técnico, por ejemplo, de un órgano técnico estable. Con respecto a las funciones yo detecto algunos puntos para analizar.

En cuanto a la constatación de la insolvencia hay una dificultad que es la siguiente: el anteproyecto se refiere a presunciones y hace una remisión a los artículos 4 y 5 de la Ley Nº 18.387 del concurso. Aquí el anteproyecto da lugar a equívocos. El artículo 4 de la ley de concursos señala que determinados hechos son presunciones relativas. El artículo 5 de la misma ley declara que otros hechos son presunciones absolutas. La presunción es un instituto muy usado por el derecho procesal y por el derecho laboral sustantivo que supone la siguiente mecánica: cuando se trata de presunciones ilegales -como estas- el legislador hace un juicio de verdad, que podríamos llamar interino, y voy a poner un ejemplo. El legislador puede decir que lo que tiene

en la mano es un vaso, y presume que esto es verdad. Cuando la presunción es relativa quien se ve perjudicado por esta presunción del legislador tiene la posibilidad de destruirla a través de pruebas. En este caso en que el legislador dijo que esta caja de lentes es un vaso, el demandado, el citado o el contrario, podría controvertirlo y demostrar, a través de pruebas, que esto es una caja de lentes y no un vaso. Esto ocurre en las presunciones relativas. Hay otro tipo de presunciones, que son las absolutas. Son las situaciones en las que el legislador hace un juicio de valor que no se puede dar vuelta. El instituto de la presunción es muy común en el derecho del trabajo porque funciona como una herramienta de desigualdad compensatoria. ¿Qué significa? Supone que el legislador hace un juicio de verdad sobre lo que el trabajador plantea, como manera de protegerlo. Hace antes un juicio de valor porque ese trabajador está en desigualdad de condiciones con respecto a su empleador. Cuando califica la presunción como relativa, el empleador puede destruirla; cuando califica la presunción como absoluta, no la puede destruir.

Voy a poner como ejemplo la Ley Nº 17.940 de protección de libertad sindical. ¿Qué hizo el legislador? Partió de un dato de la realidad: el trabajador siente que ha sido lesionado en su libertad sindical y se encuentra en desigualdad de condiciones respecto al empleador. El legislador dijo: “Lo voy a llevar al proceso jurisdiccional apoyándolo con algo de entrada”. Entonces, ¿qué dispuso el legislador? Que el trabajador vaya al juicio y solamente plantee por qué entiende que su libertad sindical fue lesionada; solamente va a hacer relato de hechos. El legislador presume que ese relato de hechos es verdad, pero la presunción es relativa porque le dice al empleador: “Usted puede destruir la presunción si prueba que actuó movido por una causa razonable, vinculada a la conducta o a necesidades objetivas de la empresa, que le puedan dar lugar al juez a inferir que no lo despidió por persecución sindical, sino porque, por ejemplo, cerró la sección en la que se desempeñaba este trabajador”. Eso es una presunción relativa.

¿Por qué planteo lo de las presunciones? Porque el anteproyecto prevé presunciones relativas y absolutas. Las presunciones absolutas no tienen vuelta; el legislador quiere proteger a alguien. Pero la presunción relativa supone -por lo menos en la interpretación técnica del término- la posibilidad de que el otro revierta la presunción. El otro solo puede ser el empleador u otro interesado. No está prevista una instancia, un contradictorio, para que el sujeto perjudicado venga y pueda revertirlo. Ese es un problema que yo advierto. Cuando tenemos una presunción relativa está ínsita la posibilidad de contradictorio. Aquí no está prevista ninguna forma de contradictorio.

La segunda dificultad que veo está vinculada con el artículo 3. El primer inciso del artículo 3 refiere a los artículos 4 y 5 de la Ley Nº 18.387. Como ya dije, el artículo 4 hace referencia a las presunciones relativas y el 5 a las presunciones absolutas. Pero el segundo inciso de este artículo dice: “También constituyen presunciones absolutas […]”. Aquí se me enreda el razonamiento, porque al poner este “también” me está diciendo que las presunciones del primer inciso -las de los artículos 4 y 5 de la Ley Nº 18.387- también son absolutas. Y el artículo 4 de la Ley Nº 18.387 no se refiere a presunciones absolutas. Esto hay que arreglarlo porque da lugar a equívocos. El equívoco tiene efectos muy importantes. No olvidemos que la Comisión se va a valer de estas presunciones. Si llega a la conclusión de que este hecho presumido ocurrió, va a resolver. Tiene un impacto muy importante saber de manera clara si es una presunción absoluta o relativa.

¿Cómo hace el trabajador para probar el estado de insolvencia? El procedimiento nos dice que el trabajador deberá presentarse a la Comisión, por escrito y con firma letrada. Tiene que presentar pruebas para que en forma sumaria la Comisión pueda llegar a la conclusión de la situación de insolvencia. También en forma sumaria tiene que acreditar la legitimidad del crédito laboral impago. Esto es lo que dice el artículo 11.2 del anteproyecto. Yo me pregunto: ¿cómo hace el trabajador para acreditar la insolvencia del empleador? Aquí podríamos ponernos a pensar y plantear si se podrían pedir certificados a un registro para ver si está o no embargado o en qué estado están sus bienes inmuebles. Cualquiera puede pedir un certificado a un registro. Por ese lado no habría inconveniente, pero sí hay un inconveniente práctico: el costo. La nueva ley de proceso laboral del año 2009 previó el principio de gratuidad para todas las acciones jurisdiccionales y también las aledañas. Un trabajador que está en un juicio y que quiere un certificado, no paga. El certificado cuesta bastante dinero. El trabajador que está sin trabajo o al que no le han pagado el salario, no va a poder pagarlo. Aquí habría que tener una previsión de gratuidad en favor del trabajador para viabilizar o hacer eficaz esta presentación. Por ejemplo, se podría tomar la gratuidad del artículo 28 de la Ley Nº 18.572.

Voy a señalar otro tema vinculado a la constatación de insolvencia. ¿Cómo juegan las hipótesis de responsabilidad laboral ampliada por descentralización o tercerización? Las dos leyes de tercerización nacionales, de 2007 y 2008, han determinado para los trabajadores, frente a fenómenos de tercerización, que

el patrimonio responsable de sus créditos laborales se amplía. No solamente puede ir contra su empleador directo, sino que tiene la posibilidad de ir contra el empleador indirecto o el empresario principal. Por eso, patrimonio ampliado para los créditos laborales. Por supuesto, está sujeto a una cantidad de requisitos. Pero este es un fenómeno de todos los días. Este es un fenómeno que al trabajador le da mayor seguridad en su crédito. Es el caso de un trabajador que trabajó para una empresa tercerizada y la que se insolventa es la empresa principal -no la tercerizada-; tendríamos que aclarar si puede o no presentarse. De repente, su empleador directo es una pequeña empresa que hoy no está insolventada, pero como el empresario principal era su único cliente y se insolventó, probablemente también esté camino a sucumbir. Entonces, también habría que considerar esta situación de los trabajadores tercerizados. Por lo pronto, en primer lugar habría que buscar una solución política -resolver qué se quiere hacer- y, en segundo término, si se los va a incorporar, aclarar si se necesita la insolvencia de la empresa principal, de las dos empresas -principal y auxiliar- o de una sola. Me parece que habría que pensar este punto, porque la tercerización es una realidad de nuestro país.

En cuanto a la verificación de créditos, el primer gran problema -que ya anuncié- es cómo hace el trabajador para probar que no le pagaron, cómo busca esa prueba. Si nos ponemos a pensar en un juicio, la forma de acreditar el pago son los recibos. Es muy difícil lograr convicción de falta de pago de salario a través de prueba testimonial. Realmente da mucho trabajo llegar a esa convicción a través de los testimonios. Y como el empleador no está en este proceso, lo único que podría hacer el trabajador es traer testigos que dijeran, por ejemplo: “A esta persona, hace un mes que no le paga nadie”. Entonces, la Comisión se va a ver en la necesidad de hacer un juicio de valor bastante complicado.

El segundo problema en cuanto a la verificación de créditos es el siguiente: ¿qué ocurre con el salario en negro o con la porción de salario que está en esa situación? No olvidemos que cuando el trabajador se presente a esta Comisión tiene que acreditar la legitimidad de su crédito. Entonces dirá, por ejemplo: “A mí me pagaban $ 15.000 por mes y en los últimos tres meses no me los pagaron”. Pero, ¿qué ocurre si además de esa suma, por la que le firmaban recibo, le pagaban $ 10.000 en negro? ¿La Comisión va a admitir el salario en negro? Para admitirlo hay que probarlo de alguna manera; no basta con que el trabajador diga: “A mí me aportaban por el mínimo de la categoría -y firmaba el salario por esa cantidad- y me daban otra suma en negro”. Ahora bien, la forma de probar el salario en negro es complicada; en un juicio se hace a través de testimonios y a veces por medio de documentos indirectos, por ejemplo, cuando el empleador escribe una constancia que el trabajador le pide para solicitar un crédito y allí figura que percibe un salario mayor que el que está registrado en la planilla de trabajo. En definitiva, el salario en negro es una realidad de nuestro país y es muy difícil de verificar.

También tenemos que pensar en aquellos trabajadores que perciben retribuciones de naturaleza salarial de terceros, como los mozos. Esta situación es paradigmática, porque el mozo tiene, por su categoría, un salario mínimo muy bajo: su ingreso es la propina. Entonces, este trabajador puede plantear a la Comisión: “Hace tres meses que el empleador no me paga el sueldo y, como tenemos propina común -y el empleador la recolecta-, tampoco la recibí”. ¿Cómo hace este trabajador para demostrar cuál era la propina? En los juicios acudimos a la prueba testimonial -y da mucho trabajo llegar a la convicción de un monto de propina- o aplicamos los fictos de aporte a la seguridad social. Esta es una situación que hay que pensar: salario o porción de salario en negro y créditos o partidas salariales que son pagas por terceros.

Por otra parte, ¿cómo hace la Comisión Tripartita para saber si el empleador le dio un adelanto al trabajador? Por ejemplo, el empleador deja de pagar los últimos tres salarios, pero el trabajador tenía adelantos. Si en este proceso no tenemos al empleador, con toda su documentación, ¿cómo hacemos para saber esto? No olvidemos que cuando tenemos un trabajador que cobra de más, no solo está perjudicando al empleador, sino a la masa de trabajadores. De allí la necesidad de control de lo que hace cada trabajador, de lo que pide y de lo que la Comisión admite.

¿Qué efectos se producirían si el trabajador se presentara a la Comisión con una sentencia judicial que le reconociera créditos? Esta es una situación interesante que puede ocurrir. Hoy por hoy, una de las dos estructuras procesales que tenemos es la del proceso de menor cuantía que, precisamente, está pensado para estos créditos del final de la relación de trabajo de aquellos trabajadores que tienen ingresos menores. Se trata de un procedimiento muy rápido. Las últimas estadísticas del Poder Judicial son del año 2014 y los procesos de menor cuantía tienen un promedio de duración de un mes y un par de semanas. Normalmente en ese lapso sale la sentencia con contradictorio, es decir que el empleador tuvo la oportunidad de participar en el proceso.

Entonces, ¿qué ocurriría si viene un trabajador que tiene una sentencia que le reconoce que le debían seis meses de salario? Ese es un título muy interesante: en mi lectura, sería la hipótesis más sencilla para la Comisión porque, a través de una calificación técnica hecha por un juzgado, se determina que, por ejemplo, tiene derecho a tres salarios, y no a dos, o que tiene derecho a cinco.

Quisiera plantear ahora alguna dificultad vinculada con la integración de la Comisión que está prevista en el artículo 10 que dice que estará integrada "[…] por dos delegados del sector empleador, dos delegados del sector trabajador y dos delegados del Poder Ejecutivo. Los delegados sectoriales serán designados por el Consejo Tripartito Superior". Debería decir "Consejo Superior Tripartito" en la medida en que se está haciendo referencia a la ley de negociación colectiva que utiliza esta denominación.

En atención a todos los poderes que tiene la Comisión y a su cercanía con el sistema de negociación colectiva, sería bastante más trasparente que el Consejo Superior Tripartito eligiera estos delegados, del mismo modo en que se eligen sus propios integrantes, es decir, a propuesta de las organizaciones más representativas, en aplicación del artículo 8 de la Ley Nº 18.566.

Otro punto que me parece que no está contemplado y que habría que prever tiene que ver con la existencia de suplentes. Aquí tenemos una Comisión que tiene muchas funciones, que está atendiendo créditos alimentarios, que son urgentes, que tiene un plazo de treinta días para actuar y debemos pensar qué pasa si uno de sus miembros no está, se enferma o se va de viaje. Tendría que haber un sistema de suplentes para que el funcionamiento de la Comisión no se viera paralizado.

El último punto que habría que cuestionarse respecto a la integración de la Comisión es si sus miembros van a ser rentados -este punto no es menor, porque esta Comisión va a tener muchísimo trabajo y mucha tarea técnica- y cuánto tiempo van a durar en sus cargos. La designación que se prevé en la norma no tiene plazo: habría que determinar cuál es el régimen de cese, cuáles serían las causales para sustituir a un representante, quiénes podrían tener legitimación activa para pretender que se sustituya, etcétera. No sería difícil que algunos de los órdenes profesionales que integran la Comisión -por ejemplo, los empleadores o los trabajadores- no estuvieran de acuerdo con las personas que fueron designadas. En este sentido, no está prevista la forma de impugnación ni qué pasa con el funcionamiento de la Comisión si su integración es impugnada. Reitero que no podría dejar de funcionar en atención a la naturaleza de los créditos.

En cuanto a los créditos que se garantizan también quisiera anotar un aspecto terminológico. En el artículo 6 se hace referencia a créditos generados y en el artículo 18 a créditos exigibles y no estamos hablando de lo mismo, porque el trabajador puede haber generado un crédito que no sea exigible. Por ejemplo, un trabajador que es retribuido en forma mensual, el día treinta -si el mes tuvo treinta días- terminó de generar su salario, pero todavía no es exigible. El término exigibilidad -que manejan distintas leyes laborales, por ejemplo, la de prescripción- implica que el empleador está en estado de deuda, que debe ese salario y que el trabajador podría accionar para cobrarlo. Entonces, mi sugerencia es utilizar siempre el mismo término para evitar equívocos, porque vuelvo a decir que podemos tener algunos de estos créditos generados, pero que no sean exigibles.

Lo mismo pasa con el aguinaldo. El primer medio aguinaldo se termina de generar el 31 de mayo, pero el empleador tiene tiempo de pagarlo durante todo el mes de junio. Quiere decir que si el 2 de junio el crédito del trabajador está impago, se ha generado pero no es exigible. Esto puede ocasionar una cantidad de inconvenientes que tiene que resolver una Comisión que no es técnica. Entonces, creo que lo saludable sería unificar y utilizar el término "exigible" que, además, técnicamente se comprende qué significa.

Con respecto a los créditos garantizados, habría que tomar alguna decisión sobre cómo se prueba el monto del salario, es decir, si solo valen los documentos o si se puede probar a través de testigos. En este sentido menciono lo que tiene que ver con las leyes de tercerización; no estoy proponiendo que sea la solución, pero es algo que llama la atención en nuestro ordenamiento jurídico. Cuando se traslada o se amplía la responsabilidad al empleador principal -el empresario- este no va a responder por todos los créditos, sino por aquellos que estén registrados: los que surjan de la registración del empleador directo. También va a responder por los créditos que estén reconocidos por la ley -por el bloque de constitucionalidad- y por aquellos beneficios laborales que surjan de los convenios colectivos, pero si estos están registrados. ¿Y por qué esto? Porque está sujeto a un sistema de publicidad, vuelvo a decir, de pesos y contrapesos. Aquí tengo a un empleador, un empresario principal que no participó directamente en la gestión del trabajador -por ejemplo, en la subcontratación- y lo estoy haciendo responsable. Supongo que el legislador de 2007 habrá

pensado: “Lo hago responsable de los créditos que se pueden comprobar a través de documentación”. Reitero que no estoy planteando que esta sea la solución ideal; simplemente la recuerdo.

Asimismo, aquí se hace referencia a créditos protegidos como licencias y salarios vacacionales. Habría que determinar si solo se trata de la licencia común o si también se incluye a las licencias especiales. En los últimos años se aprobaron dos leyes de licencias especiales para el trabajador.

En cuanto al aguinaldo, como es bastante común la existencia de un aguinaldo con un plus, creado por los laudos de los consejos salarios o por los convenios colectivos, sería interesante delimitar si solo se considera el aguinaldo legal. Si la ley dice “aguinaldo”, ¿cómo lo interpreto como juez? Yo tengo que interpretar todas las normas, no porque me guste sino porque tengo un mandato constitucional de protección del trabajador. Entonces, a todas las disposiciones normativas las tengo que interpretar a la luz del principio protector, lo que implica la interpretación más favorable al trabajador. Por tanto, con una voz como esta -”aguinaldo”-, yo creo que el juez tendería a decir que todo lo que tenga naturaleza de aguinaldo, sea legal o convencional, podrá estar cubierto por el fondo. Este es un tema importante porque todo lo que el fondo le pague a uno, lo dejará de pagar a los demás o lo tendrá en menos en su gran bolsa de dinero.

Otro de los créditos que estaría protegido, y que debería pagar el fondo, es el de la indemnización por despido. Y aquí habría que cuestionarse algo que tiene que ver con los hechos. Aquí se habla de indemnización por despido pero, ¿cómo hace la Comisión para probar que efectivamente se produjo el despido? La situación más sencilla es cuando el empleador baja la cortina y se va: no hay duda de que no hay más trabajo y que todos los empleados están despedidos. Ahora, entre el colectivo de trabajadores, se puede presentar uno que en realidad había sido despedido, por ejemplo, hace dos meses. ¿Ese trabajador puede ir al fondo? También puede pasar que alguien se haya ido hace cinco meses porque se consideró indirectamente despedido por incumplimiento del empleador. ¿Este trabajador puede venir al fondo? Habría que determinar qué tipo de despido está previendo el proyecto de ley de manera de establecer quiénes pueden reclamar o no por este crédito.

La propuesta prevé que el crédito laboral que se va a pagar estará acrecentado con la multa. Esto refiere a la multa del artículo 29 de la Ley Nº 18.572 de proceso laboral que, efectivamente, supone un recargo del 10% sobre todos los rubros que adeuda el empleador. Aquí el trabajador puede demandar salarios de los últimos seis meses, pero llama la atención que entre los accesorios no esté prevista la indexación. Eso supone que el fondo pagaría los salarios al valor histórico y no al actual. Simplemente hago este planteo como una llamada de atención. En un juicio esto no ocurre: por el contrario, en la ley de proceso laboral está especialmente prevista la indexación. Inclusive, hay seria jurisprudencia que entiende que cuando el trabajador no demanda la indexación, igualmente el juez debe aplicarla.

En cuanto a la calificación de quiénes son los beneficiarios, el artículo 4 del proyecto dice: “Serán beneficiarios del presente régimen de garantía todos los trabajadores respecto de los créditos laborales originados en una relación de dependencia”. Sobre este concepto de relación de dependencia hay kilómetros de sentencias, de trabajos doctrinarios y de estudios de la Organización Nacional del Trabajo. Hay relaciones de dependencia que son muy claras, hay algunas que están encubiertas adrede y otras que están en la línea gris. Les puedo asegurar que determinar si se está en una relación de dependencia laboral o en otro tipo de vínculo jurídico es de los asuntos más difíciles que tiene un juez. Porque si el juez llega a la conclusión de que hay dependencia, a esa relación jurídica se le aplica todo el derecho del trabajo: un derecho especialmente tutelar de uno de los sujetos, que es el trabajador. Si el juez llega a la conclusión de que no hay una relación de dependencia sino, por ejemplo, un arrendamiento de servicios, una sociedad de hecho, etcétera, allí se aplica el derecho civil o el derecho comercial. Estas son áreas del derecho totalmente distintas: están pensadas para el vínculo entre iguales y no entre desiguales, como ocurre en la relación laboral. Entonces, puedo asegurar que el hecho de que la Comisión tenga que determinar si hay o no relación de dependencia es un trabajo muy complicado, muy árido. En nuestro país nunca tuvimos -como sí ocurre en otros órdenes jurídicos- una presunción legal de que exista relación de dependencia cuando una persona trabaja para otra. Para determinar cuándo hay una relación de trabajo, por lo menos hasta el año 2006, nos hemos manejado a través de las construcciones doctrinarias. Los grandes profesores, Plá Rodríguez, Barbagelata, Óscar Hermida -uno de los primeros en escribir sobre este tema-, a través de la mirada a la jurisprudencia, han elaborado una casuística de hechos que pueden ser indicadores de la relación de dependencia: si la persona trabaja dentro del establecimiento, si le pagan periódicamente, si le dan los materiales. Ahora, durante décadas la justicia se manejó a través de estos indicios que había elaborado la

doctrina y los tomó como referentes normativos. Si tomamos un anuario de jurisprudencia laboral y buscamos uno de estos temas, veremos que la mayor parte de los jueces todavía se siguen rigiendo por estos parámetros que elaboró la doctrina. Digo "todavía" porque este es un tema que no solo preocupa en Uruguay, sino en el mundo entero: la Organización Internacional del Trabajo intentó aprobar un convenio para delimitar esta situación de la relación de dependencia y cuándo hay tercerización, y el esfuerzo sucumbió. Entonces, en el seno de su Conferencia General, en el año 2006, la OIT aprobó la Recomendación Nº 198 -que, como tal, no precisa ratificación-, instrumento internacional que ilustra la opinión de la conciencia jurídica universal y a los jueces nos sirve como una herramienta para interpretar el derecho interno. Hay una corriente jurisprudencial importante de jueces de primera instancia y de segunda instancia que desde hace pocos años toman como referente los índices de la relación de trabajo dependiente que plantea la Recomendación Nº 198 de la OIT. Si se previera la Recomendación Nº 198 como guía, quizá le estaríamos dando una orientación muy importante a la Comisión Tripartita que tendría esa legitimación al estar invocando un instrumento internacional. Entonces, esta recomendación o algún otro sistema de índices que permita a la Comisión determinar si hay o no relación de dependencia, va a posibilitar el abordaje de relaciones de trabajo encubiertas. Pensemos en el delivery que, en el común de las situaciones, es un empresario que todo lo que tiene es su moto, cobra lo que le paga el establecimiento gastronómico y está sujeto a los clientes. Entonces, en realidad, habitualmente es un trabajador disfrazado de empresario, a pesar de que tiene algunas características que lo pueden alejar de esta figura, porque el delivery se costea el gasto de su moto, y en una relación de trabajo típica el empleador es el que asume los costos

De manera que tendríamos que pensar en esas relaciones de trabajo encubiertas -todos los días hay muchísimas- y en las otras que son unipersonales y que no tienen intención fraudulenta de serlo. Ahora, está el caso del titular de la unipersonal que, en ese vínculo jurídico, prácticamente es un trabajador, porque solamente trabaja para ese empresario y está en desigualdad de poder respecto a él. Y pensemos que hay unipersonales en las que el propio empleador obliga al trabajador a constituir la empresa.

SEÑOR PRESIDENTE.- La derogación del artículo 178 de la Ley Nº 16.713, que establecía la presunción simple cuando se establecía una empresa unipersonal, ¿no permite establecer que existe una relación de dependencia en esos casos de delivery?

SEÑORA ROSSI (Rosina).- Personalmente me alegro de que se haya derogado ese artículo, pero no ha tenido efectos jurídicos o prácticos interesantes, porque no limita, no priva al empleador de defenderse en un juicio y decir: "Es una empresa unipersonal". La empresa unipersonal como figura jurídica está admitida en nuestro ordenamiento jurídico. Es cierto que antes el empleador se veía favorecido por la presunción. Recuérdese cuando señalé cómo funcionan las presunciones: esta le daba al empleador ese juicio de verdad legal que le decía. "Sí, este señor es empresa y no es empleado", y quien tenía que destruir la presunción era el que se decía empleado. Al haberse derogado la presunción, justamente, lo que no existe es esa situación de favorecimiento del empleador en el juicio pero, en realidad, puede seguir invocando la existencia de la unipersonal. El trabajador es el que tiene que demostrar que en realidad era un empleado encubierto en una unipersonal.

SEÑOR PRESIDENTE.- En este caso el BPS tiene la potestad de establecer que en realidad se trata de una relación laboral y, en el caso de definir que hay un vínculo de dependencia, asumir desde el inicio de esa relación toda la legislación protectora.

SEÑORA ROSSI (Rosina).- Sin duda que sí. Lo hace habitualmente a los efectos tributarios. Cuando el BPS hace esta investigación arma un contradictorio; no solamente investiga; le da al ex empleador la posibilidad de defenderse. Entonces, hace una investigación y termina haciendo un juicio de calificación de ese vínculo jurídico. Y si llega a la conclusión de que había relación de trabajo, va por todos los aportes sobre la materia gravada.

Otra situación que señalé es que también hay una previsión de beneficiarios en caso de fallecimiento del trabajador. Aquí puede haber algunos inconvenientes respecto de quiénes tienen esa vocación y tienen que ver con el cónyuge y el concubino. El fondo no puede pagar dos veces el mismo crédito; entonces, de alguna manera se tiene que asegurar si le paga a uno o a otro. Aquí también es interesante pensar en el BPS, porque esto se le plantea al propio Banco cuando un beneficiario fallece y deja algún crédito por cobrar. El Banco de

Previsión Social tiene un sistema al cual se podría acudir en la medida en que tiene una vasta experiencia y da garantías a los deudos del fallecido y al propio fondo.

Entre los beneficiarios debe considerarse el tema de las exclusiones. Oportunamente planteé que veía como un aspecto altamente positivo que no se incluyera a todos los trabajadores y que aquellos que están cerca del poder del empleador quedaran fuera de su condición de beneficiarios del fondo. Aquí hay un tema terminológico. El proyecto habla de personal de alta dirección y después refiere a gerentes generales. Habitualmente en una empresa hay un gerente general y después hay gerentes de áreas. Entonces, creo que esa exclusión habría que hacerla con mayor precisión; no nos olvidemos que por más de que sean trabajadores cercanos al empleador, son trabajadores y los estamos dejando fuera; entonces, la exclusión debe estar clara. Y, siempre pensando en la labor que va a hacer la Comisión, esta referencia a personal de alta dirección puede ser complicada de determinar. La sugerencia podría venir por el lado de utilizar el mismo concepto que en la Ley Nº 19.196 de responsabilidad penal del empleador, que refiere a quien ejerciera efectivamente el poder de dirección; entonces, no es solo el dueño de la empresa, sino también ese que está tan cercano al poder.

Yo no tengo ninguna experiencia en proyectos de ley. Tuve el honor de participar en la comisión que elaboró el anteproyecto de ley de proceso laboral; esa es mi única experiencia. Quizá, aquí haya muchas cosas que no vea. Quiero decir que en el ordenamiento jurídico y, especialmente en el ordenamiento jurídico laboral uruguayo que es tan especial y disperso, nosotros encontramos un instituto que ha sido recogido por la ley y ya tiene unos años de aplicación. Me parece que tomar ese instituto sería una solución muy saludable. Ese instituto ya tiene transitado un gran camino para conocer en qué consiste. Si nosotros tomamos este instituto -digo esto a vía de ejemplo- de la ley de responsabilidad del empleador, vamos a tener un bagaje de análisis ya elaborado. Podremos contar con el trabajo que se realizó a la hora de analizar el proyecto de ley de responsabilidad penal del empleador y también con la experiencia de su aplicación. Me parece que así podremos ir por un camino más seguro.

Ahora me voy a referir al procedimiento. La absoluta eliminación de la intervención del empleador tiene riesgos de inconstitucionalidad. Vuelvo a decir que esta opinión es absolutamente personal. Hago una lectura como juez y como docente. Advierto que aquí no hay lugar al derecho de defensa del empleador; y eso es algo que no puede faltar. No tengo la menor idea de cuál sería la opinión de la Suprema Corte de Justicia en este aspecto. Yo integro un tribunal de apelaciones laboral; no tengo ninguna competencia para determinar si una disposición es o no constitucional. Sí tengo algunas herramientas jurídicas como para poder apreciar algunas soluciones de proyecto o soluciones legales.

El procedimiento ante la comisión termina con una resolución que declara la insolvencia y la mora del empleador cuando este no tuvo la mínima posibilidad de defenderse.

Por otra parte, habría que cuestionarse si aquí se podría admitir la existencia del litisconsorcio activo. ¿Qué significa esto? Si está prevista la presentación de un trabajador, si se puede presentar el colectivo de trabajadores o si puede presentarse el sindicato en representación del colectivo de trabajadores. Imaginemos una empresa que bajó la cortina y dejó 150 trabajadores en la calle. ¿Tienen que presentarse individualmente esos 150 trabajadores? ¿Pueden presentarse en forma colectiva? ¿Se pueden presentar individualmente y la Comisión Tripartita utilizar un instituto de derecho procesal que se llama acumulación? Este es un tema muy importante sobre el que tenemos que pensar. Todos los trabajadores de esa empresa van a tener que probar la insolvencia. Por lo tanto, la prueba va a ser la misma. Entonces, no tiene demasiado sentido que la comisión tenga que revisar 150 carpetas de pruebas de la misma empresa. Esto también tendría su impacto en cuanto al plazo. Si cierra una empresa que tiene 150 trabajadores habría que pensar si a la Comisión le van a alcanzar 30 días, porque aquí se establece ese plazo. Creo que hay que pensar seriamente sobre el litisconsorcio activo. Por ejemplo, en los juicios laborales está admitido el litisconsorcio activo; tenemos juicios de 150, 200 o 500 trabajadores.

Otro problema es el de la prueba. ¿Qué tipo de prueba va a recibir la Comisión? El medio probatorio que habitualmente utiliza el trabajador en un juicio es el testimonial. ¿Por qué? Porque como máximo, el documento con que cuenta el trabajador son los recibos de sueldo, cuando el empleador se los dio. Todos los otros hechos de la relación sustantiva el trabajador los prueba a través de prueba testimonial. Producir o diligenciar la prueba testimonial lleva muchísimo tiempo y también mucho trabajo técnico. Los jueces de primera instancia pasan tardes y tardes interrogando testigos. Tiene que estar previsto cuál va a ser el medio

probatorio admisible o si son todos los medios probatorios. Debe estar previsto teniendo especialmente en cuenta el cometido de la Comisión y que las resoluciones de la Comisión están sujetas únicamente al recurso de reposición. El recurso de reposición -por lo menos desde el punto de vista técnico- significa una impugnación que el interesado hace ante el mismo tribunal que dictó el acto. Quiere decir que aquí yo voy a tener a la comisión dictando un acto que dice: "Señor trabajador, usted no probó la insolvencia; usted no probó la legitimidad de sus créditos". La única herramienta que va tener ese trabajador para atacar esa decisión va a ser una reposición ante la misma Comisión. No va a poder actuar ante otro órgano. Esta es una situación muy importante, que hay que prever, porque tiene que ver con las garantías de los propios trabajadores.

La Comisión hace otro juicio de valor que también me preocupa, porque no hay defensa. Me refiero a cuando la Comisión presume que hay fraude, es decir, que el trabajador que se presentó a pedir el pago de un crédito, lo hace en forma fraudulenta. En ese caso la Comisión puede decidir suspender el trámite y pasar los antecedentes a la justicia penal. La única forma que ese trabajador tiene de defenderse es con una reposición, es decir, un escrito ante la misma Comisión. Si la Comisión se mantiene, este trabajador va a la justicia penal, pero se quedó sin cobrar. Por eso los controles de los actos de la Comisión son imprescindibles para la garantía de todo el sistema.

El último punto vinculado con esto es la relación entre el trámite en la Comisión y la acción judicial. Supongamos que el trabajador se presentó a la Comisión Tripartita, cobró el crédito, y el mismo crédito lo va a demandar en juicio. Hay una cantidad de créditos que la Comisión no le va a pagar. Entonces, el trabajador va a demandar esos créditos al empleador en juicio. La Comisión tiene que estar preparada para expedir certificados, porque lo primero que el empleador va a hacer para defenderse en el juicio es decir que el crédito se lo pagó la Comisión y que no tiene por qué pagárselo otra vez. Se lo pagó la Comisión con dinero que tiene y administra el BPS. Aquí tendría que haber una suerte de conexión.

Omití decir algo que tiene que ver con la prueba. La Comisión puede pedir informes cuando va a investigar la insolvencia del empleador. En la ley está previsto que pida informes a los tribunales. Hay que idear este mecanismo; no existe la posibilidad de que los tribunales informen si una persona tiene o no juicios. Para poder acceder a un juicio, por el sistema electrónico del Poder Judicial, hay que tener una autorización de ese Poder. A partir de ahí, el abogado que defiende puede mirarlo. Habría que instrumentar esto para que la Comisión pudiera hacer un oficio al Poder Judicial para que la distribuidora de turno le informara, por ejemplo, si ese empleador tenía o no juicios. Esto no está previsto en el funcionamiento actual del sistema.

Partiendo de la base de que el instituto es altamente loable, porque atiende el estado de desesperación en el que se encuentra el trabajador cuando se queda sin trabajo, sería ideal que funcionara de la mejor manera posible. Habría que evitar que por imprevisiones encontrara un palo en la rueda y terminara siendo un órgano ineficaz.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le agradecemos mucho la profundidad del planteo y del análisis del proyecto.

Cuando usted refirió a la ausencia del empleador durante todo el proceso, planteamos si la vista al empleador podía resolver la situación, aunque se plantee un contradictorio, con una visión distinta entre lo esgrimido por el trabajador y el empleador. Uno de los temas centrales que rescaté de su exposición es la necesidad de dar vista al empleador. Esto no está contemplado en el proyecto y nos parece muy importante

Otro aspecto que quiero destacar -entre los varios que usted planteó- es que a través de los mecanismos, por ejemplo, de los juicios de menor cuantía, se pueda establecer la certificación de la deuda de los créditos laborales. Eso podría servir de insumo a la Comisión para poder laudar en ese sentido, en la medida en que pueda haber una sentencia judicial que no duraría más de cinco o seis semanas, que es lo que está establecido.

Luego de introducir al proyecto las modificaciones que creo necesarias, tal vez, volvamos a molestarla para enviarle la nueva redacción y pedirle nuevamente su opinión.

SEÑORA ROSSI (Rosina).- Estoy a las órdenes y responderé con muchísimo gusto. De todos modos, sugiero que la Comisión pida informes al Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. El

Instituto es el espacio en donde nos reunimos todos los docentes de Derecho del Trabajo. En nuestra disciplina -como en cualquier otra- hay distintas áreas de especialización. Por ejemplo, tenemos colegas profesores que se han dedicado al tema de la insolvencia y lo han estudiado mucho. Otros estamos más vinculados a los aspectos jurisdiccionales y a los procedimientos. Me parece que para la Comisión sería interesante contar con la opinión o la visión del Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Es muy difícil que en el Instituto se llegue a una opinión unánime, pero precisamente la lluvia de ideas y críticas es lo que enriquece

Quiero hacer un comentario con respecto a algo que usted dijo. En mi condición de juez siento un profundo respeto y credibilidad por todo el sistema de justicia. Creo que nuestra justicia dota de inmejorables garantías a los justiciables. La reforma procesal laboral ha puesto un broche de oro a esto, porque ha determinado que los créditos laborales se hagan realidad en poquitos meses. Esto funciona hoy, y muy bien, gracias al trabajo de los jueces. Los jueces laborales, y especialmente los de primera instancia, están sobrecargados de trabajo. El juez de primera instancia que va a llevar adelante un trámite de menor cuantía tiene plazos muy pequeños. En diez días el juez fija una audiencia y en diez días dicta sentencia.

Por lo tanto, sería muy garantista que la verificación del crédito y la insolvencia se hiciera vía judicial. Para hacer recaer sobre los hombros de los jueces una ampliación de su competencia, un instituto nuevo, con la rapidez que esto determina, sería imprescindible que se dotara de recursos al Poder Judicial. El Poder Judicial instrumentó la reforma procesal sin tener recursos adicionales. Lo que hizo la Suprema Corte de Justicia fue modificar las fichas, y ha salido muy bien. Nosotros empezamos este trabajo de reforma en el año 2006, cuando el juicio laboral en primera instancia duraba diecisiete meses; hoy dura seis.

Si bien las estadísticas son para Montevideo y yo no tengo información científica, desde la mirada que doy en los expedientes que llegan a la segunda instancia, puedo asegurar que prácticamente en todo el país ocurre lo mismo, salvo en uno o dos lugares. En algunos lugares del país, por ejemplo, Rivera, hay muchísimo trabajo laboral. Allí los juicios laborales son los más difíciles del país, por toda la actividad forestal, pero se cumple con el tiempo del juicio. Se requiere de recursos para que esto funcione seriamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le agradecemos la presencia.

(Se retira de sala la doctora Rosina Rossi)

(Ingresa a sala una delegación de la Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente del PIT- CNT)

——Damos la bienvenida a la Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente del PIT- CNT, representada por el señor Walter Migliónico, coordinador general; Gerardo Fiore, coordinador; y Hugo Etchenique, responsable de la subcomisión de acoso moral.

Esta Comisión entendió pertinente convocarlos en virtud del profundo trabajo que realiza esta Secretaría y, además, por estar vinculada a uno de los proyectos que estamos analizando relativo a la salud laboral.

SEÑOR MIGLIÓNICO (Walter).- Les agradecemos la invitación; para nosotros es un gusto estar aquí.

Nosotros estamos muy preocupados por el contenido que pueda tener una norma relativa al acoso moral laboral. Hemos visto que se han considerado muchos proyectos -nos parece muy importante que se trabaje en este tema-, pero hemos detectado que las cuestiones vinculadas al acoso se plantean cuando el problema ya está instalado. Creemos que se deben llevar a cabo acciones de prevención; debemos anticiparnos y actuar antes de que sucedan las cosas. Para nosotros -también para toda la literatura que se puede consultar sobre el tema- el acoso es la consecuencia de la incidencia de los factores de riesgo psicosociales en el trabajador. Nos parece bárbaro definir acoso y tomar acciones, pero de esta manera estamos atacando la consecuencia y no estamos yendo a la causa. Si bien nos sentimos orgullosos porque llevamos 33 años de trabajo ininterrumpido y por haber trabajado en el tema, simplemente tratamos de argumentar, no traemos artículos de fe. Nosotros entendemos que uno de los problemas que tiene nuestra reglamentación en materia de salud y seguridad en el trabajo es que no ataca los factores de riesgo psicosociales, que son la causa de las manifestaciones de acoso, todo lo que tiene que ver con las definiciones que se toman a la hora de organizar el trabajo.

Para nuestra Central los efectos del trabajo en nuestro estado de salud -sean accidentes o enfermedades contraídas a consecuencia del trabajo- no se deben a la mala suerte ni al castigo divino, sino que son una lógica consecuencia de las decisiones que se toman a la hora de organizar el trabajo. Entendemos que es necesario que se establezcan parámetros para evaluar todo lo vinculado al acoso, pero no estamos atacando las causas de ese acoso que es, como dije, la forma en que se organiza el trabajo.

Les agradecemos el material que nos han enviado; lo hemos leído y nos ha ilustrado mucho. Algunos proyectos tienen una completísima bibliografía y han servido para ponernos al día en cuanto a la situación en la que se encuentra el tema a nivel nacional e internacional, lo que nos ayudará a avanzar. Vemos que se intenta resolver la situación a través de soluciones individuales, pero hay que tener presente que es un problema colectivo. Nos llama la atención que en ninguno de los proyectos se establezca una lógica de actuación frente al acoso tomando en cuenta los Decretos Nº 291 de 2007 y Nº 244 de 2016. Nosotros los reivindicamos como el ámbito adecuado en el que se deben discutir los problemas de acoso. ¿Por qué? Porque para nosotros el acoso es un problema de salud y seguridad en el trabajo. Si se trata de un problema de salud y seguridad en el trabajo tiene que discutirse en el ámbito que corresponde. ¿Cuál es el ámbito que corresponde? A nivel de empresas son las comisiones bipartitas de salud y seguridad establecidas por el Decreto Nº 291.

Para combatir la repetición de ese fenómeno que ya se manifestó lo primero que se debe hacer es atacar la causa. Ya hemos planteando en el Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, en las empresas y a los inspectores del trabajo durante los últimos diez o doce años, que hay muy pocas normas en materia de salud y seguridad a nivel mundial que establezcan parámetros para regular los factores de riesgo psicosociales. Estos factores hacen a la forma de organizar el trabajo, y eso es muy difícil de discutir. Podemos sentarnos a discutir y lograr algo, pero tenemos casos concretos que muestran que es muy difícil. Sin ir más lejos, mañana se presenta al público el Decreto Nº 147 de los Telecentros. En ese caso se trabajó de manera tripartita entre representantes de la Cámara de Telecentros, de los trabajadores y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Peleamos, nos pusimos de acuerdo, pero en lo que refiere a la organización del trabajo que, repito, es la causa de los problemas de acoso, no hubo forma de regularla. Esa es la principal preocupación que tenemos. La otra vez un periodista nos preguntó si estábamos a favor o en contra de la ley. Bueno: nosotros no podemos estar en contra de ninguna ley; estamos a favor de cualquier reglamentación que regule y otorgue derechos a los trabajadores -eso nos parece estupendo-, pero entendemos que deber recoger cuestiones que están ahí. No venimos a plantear nada utópico.

Nos parece bien interesante que se toque el tema del acoso, pero hay que hacer algo antes: la prevención es la conducta de anticiparse a las cosas. Nos parece bien el proyecto, que contiene ciertas pautas y procedimientos adecuados. Es correcto lo que establece pero, ¿dónde lo instrumentamos? Bueno, debemos tener presente el ámbito bipartito a nivel de empresa, donde acordamos todos: la Cámara de Comercio, la Cámara de Industrias, la Asociación Rural, la Federación Rural, los sindicatos, los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Salud Pública; en fin, este es el ámbito en el que se tienen que discutir los problemas de salud y seguridad. Si no lo hacemos -lo digo sin ánimo de disminuir a nadie- estamos psicologizando el problema, atacándolo a nivel individual. Y este no es un problema individual: es una resultante de definiciones colectivas; esa es la principal preocupación.

En ninguno de los proyectos que hemos visto se menciona el Decreto Nº 291 reglamentario del convenio Nº 155 de la OIT. El 28 de abril de este año, la propia OIT definió el día mundial de los accidentes y de las muertes en el trabajo, determinó que había que actuar sobre los factores de riesgo psicosocial y convocó a todos los países para que actuaran en este sentido. ¿Y cuándo van a reglamentar esto? La Organización Internacional del Trabajo menciona que el acoso moral es una consecuencia de no regular el factor de riesgo psicosocial; entonces, lo dice la OIT, no nosotros, y nos parece importante puntualizarlo.

Hay intentos de regular lo que tiene que ver con el acoso; inclusive, hay ciertos convenios colectivos que lo recogen y algunos sindicatos han elaborado pautas, pero siempre después de que el problema se manifiesta, después que el trabajador denuncia que es acosado. Como dije, yo creo que lo que se debe hacer es actuar antes del problema con definiciones puntuales; para nosotros este es un planteo de décadas, de hace más de veinte años. Las cosas que pasan en el trabajo, las lesiones que contraemos, no son mala suerte ni castigo divino: son una consecuencia de las decisiones que se toman cuando se organiza el trabajo; y eso es científico, no es un tema político.

Por ahí salió en la prensa -inclusive, algunos de ustedes lo han planteado- que nosotros estábamos en contra de este proyecto. Seríamos demasiado arrogantes y autosuficientes: ¿cómo vamos a estar en contra de una ley? ¡No podemos! Pero sí pensamos que faltan algunos contenidos y tal vez otros que ameritarían una mayor discusión. Ahora, existe un ámbito tripartito para tratar definiciones políticas y hasta del Estado uruguayo, y este es un tema para decidir de esa forma. De lo contario, estamos abordándolo individualmente: el trabajo es un hecho colectivo y al tocarlo a nivel individual, se desprotege al trabajador. Uno se puede preguntar por qué se desprotege al trabajador, cuando desde la Constitución, pasando por los Consejos de Salarios, se debe privilegiar la acción de los sindicatos. En fin, hay todo un historial que nos parece que trasciende a una reglamentación referida al acoso moral.

Además, a nivel personal digo que la palabra "moral" no me gusta mucho; prefiero hablar de acoso laboral. La moral es la diferencia entre el bien y el mal, y parecería que en un problema de relación entre individuos; es casi religioso hablar de moral. Por eso, preferimos otra terminología; nosotros hablamos de acoso laboral, acoso laboral moral. La Facultad de Psicología habla de expresiones de violencia psicológica en el trabajo.

Es todo cuanto quería decir; agradezco a todos la paciencia para escucharme.

SEÑOR ETCHENIQUE (Hugo).- Creo que fue bastante claro lo que dijo Walter Migliónico.

Hemos tenido acceso a algunas intervenciones de personas que ustedes consultaron y nos parece que aportan y que están de acuerdo con lo que venimos planteando. En una parte de su exposición, la doctora Rosina Rossi hace referencia a que corresponde tratar estos temas en el ámbito de la justicia laboral, porque son problemas laborales. Los que en su momento desarrollaron la legislación laboral en nuestro país, tuvieron la sabiduría de considerar que se trataba de una relación entre partes en desigualdad de condiciones. Por eso se trata de una legislación protectora de la parte más débil. En la justicia ordinaria, en la justicia civil -no soy técnico en derecho; por lo tanto, no sé cuál es el término correcto- se pone en igualdad de condiciones a partes que son desiguales; eso correría de forma desfavorable para quien tiene un problema en materia laboral: el trabajador, que siempre va estar en relación de dependencia con el empleador, sea cual sea el cargo que tenga. Desde 1914 en la normativa laboral está claramente establecida la responsabilidad del empleador con respecto a la salud y a la seguridad de quien trabaja a su cargo. En ese sentido, por una cuestión hasta de ordenamiento institucional, es preciso que estos temas se traten en los ámbitos que se especializan en los asuntos laborales.

No sé cómo se podría conciliar en una intervención legislativa la resolución de este tipo de problemas desde el punto de vista de la legislación laboral, que es el ámbito natural para abordar estos temas. Ahora, lo que la legislación laboral no alcance a solucionar, tiene que encararse por otras vías.

Este es un tema complejo, bastante reciente y, como se decía, no hay mucha cosa a nivel de normativa, aunque la OIT sacó hasta un manual para el tratamiento de los factores de riesgo psicosocial en el ámbito laboral.

A consecuencia de los roles que se juegan en los distintos cargos que se ocupan dentro de una empresa en un proceso de trabajo, puede pasar que en su relacionamiento alguien meta tanta presión que esté violando los derechos de las personas de forma reiterada y sistemática, como se dice cuando se está ante la presencia de acoso. Y yo creo que la solución no pasa por la sanción, porque si se sanciona a esa persona que está cumpliendo un rol dentro de la organización del trabajo, simplemente, se la va a sustituir por otra que va a cumplir exactamente el mismo rol; por lo tanto, no se va a solucionar el problema.

Estos aspectos deben tener una mirada que tenga en cuenta cuáles son las condiciones particulares en el lugar del trabajo que están favoreciendo este tipo de conductas a fin de corregirlas.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Personalmente, me sumo a la bienvenida de los compañeros que nos visitan hoy, a quienes les agradezco su presencia; creo que han traído un aporte bien interesante, desde un ángulo novedoso en cuanto al proceso que ha venido cumpliendo la Comisión que es el de contemplar las causas profundas de estas situación y no solo la respuesta legislativa a cuando efectivamente acontecen los problemas. Desde ese punto de vista creo que podríamos reflexionar y ver de qué manera este instrumento puede mejorarse o perfeccionarse: todo es perfectible y en ese sentido fue planteada esta propuesta legislativa con relación a un tema respecto del cual -los invitados lo

decían- en el Uruguay tenemos un vacío muy grande, por lo menos desde el punto de vista legislativo, sin perjuicio de lo que establecen los decretos que aquí se han aludido.

Me parece que el país necesita darse normas, instrumentos que estén al servicio de los trabajadores cuando se producen y se reproducen estas situaciones que, como todos sabemos -están las estadísticas y las cifras de la OIT y de la Organización Mundial de la Salud: realmente estamos ante un fenómeno moderno, digámoslo así, seguramente histórico-, en términos del tiempo más cercano, han crecido y parecen multiplicarse permanentemente.

Esta parece ser una de las formas de violencia que la sociedad adopta, una manifestación del incremento de la violencia social que, sin ninguna duda, se vive en las sociedades modernas. En ese sentido, creo que estos instrumentos son buenos, por lo menos como respuesta. Está bien plantearse los aspectos que tienen que ver con la prevención, con el propósito del adelantamiento al problema o del combate a las causas. Algo contiene el proyecto de ley, en particular en el artículo 8º, precisamente, en aspectos que hacen a la prevención, estableciendo obligaciones para el Estado, para las empresas, y recomendaciones para las organizaciones sindicales -respetando, obviamente el fuero sindical- que tienen que ver con códigos de conducta, con campañas de sensibilización y con distintas medidas que hacen a las políticas públicas.

Esta iniciativa se puede mejorar; en mi condición de firmante del proyecto y de ser uno de sus promotores, no tengo ningún inconveniente de analizar alternativas. Personalmente, creo que las comisiones bipartitas pueden ser una buena propuesta para mejorar la institucionalidad o los ámbitos que tal vez hoy tengan rango administrativo, pero no sería mala cosa que tuvieran rango legal -lo digo sin haber analizado el tema en profundidad- como idea que ha sido puesta sobre la mesa; la recojo y creo que podemos avanzar en esa dirección. De hecho, durante este largo proceso legislativo -que espero que en este, como en los demás proyectos, desemboque en buenos resultados-, hemos recabado aportes muy sustantivos del Instituto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y tenemos una suerte de comparativo que precisamente incorpora muchas de las ideas que ese instituto nos trajo, que son bienvenidas y absolutamente de recibo para mejorar y perfeccionar la propuesta.

Solo quería dejar esta constancia, agradeciendo esta visita y diciendo que lo perfecto es enemigo de lo bueno: en todo caso, el propósito frente al problema era ver de qué manera vamos dando pasos para otorgar a los trabajadores, que están en esta situación, distintas vías y caminos; y a los organismos especializados, en particular a la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social -que aunque parezca mentira hoy está bastante limitada en cuanto a su actuación en estos asuntos-, elementos y herramientas para intervenir en estas situaciones.

Lo otro parece más ambicioso, pero no por eso menos desafiante y menos de recibo: estoy dispuesto a que nos lo planteemos, a que lo analicemos y a que, inclusive -veremos por qué vías-, podamos incorporar otros aspectos en este proyecto de ley, aprovechando que en el país y en el Parlamento se está dando una instancia para abordar este asunto que nos debe preocupar a todos, sobre todo, por lo que decía antes: el incremento y la progresividad que se viene dando con relación a esta problemática.

Gracias, señor presidente.

SEÑOR PLACERES (Daniel).- Los compañeros del PIT- CNT hacen un aporte al análisis y a la discusión de la Comisión. Días pasados Zapirain decía que hay discriminación entre el trabajo en la actividad pública y en la actividad privada. En ese sentido, creo que desde el Poder Legislativo nos tendríamos que poner a pensar cómo buscamos un mecanismo de regulación para entender esta problemática, porque al trabajo no se lo separa entre público y privado: el trabajo es el trabajo. Quizás algún día lo tengamos que entender todos porque parecería que existe una ley para el sector privado y otra para el sector público. Si en el sector privado se comprueba una situación de acoso laboral hacia un trabajador, eso es hasta motivo de despido. Una riña en un establecimiento privado es motivo de despido. Pero si las mismas situaciones se dan en un organismo público, se genera un llamado de atención, una falta, un sumario y una sanción, pero no es causal de despido. Entonces, desde el Poder Legislativo tenemos que empezar a ver el trabajo y el derecho laboral como uno solo.

Concuerdo con Migliónico cuando dijo que este problema debe estar regulado desde la causa, de manera preventiva. Quizás muchas veces falte quien regule las causas: tendría que hacerlo el propio Ministerio de

Trabajo y Seguridad Social.

Acabamos de escuchar a una experta jurídica, hablando de otro tema, y planteaba la necesidad de contar con determinados recursos para aplicar un plan para contener ciertas causas. Y la propia OIT plantea la aplicación de los decretos que se mencionaron, ¿pero realmente se aplican? ¿O como Comisión de Legislación del Trabajo estamos visualizando que hacen falta otros componentes para un mejor control? Estoy de acuerdo con que las soluciones se tienen que aplicar desde la causa, pero por algo pasan estas cosas y en las recorridas nos plantean situaciones complejas. Entonces, quizás haya que trabajar más fuertemente entre la Comisión de Legislación del Trabajo, el grupo del PIT- CNT que trabaja el tema, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otros organismos para determinar si realmente no se requiere aún más control sobre una situación sobre la cual ya hay instrumentos de prevención que atacan la causa.

Es verdad lo que dijo Migliónico sobre la organización del trabajo y respecto a qué sucedería si se aplicaran todas las leyes laborales a rajatabla. Y quiero mencionar un caso: en el sector de los citrus hay discriminación porque no se cumplen ciertas normas que aseguran derechos del trabajador como, por ejemplo, a pedir su equipamiento laboral. En la parte cítrica, las compañeras ni siquiera tienen un baño químico cerca y el capataz les dice: "Tienen que seguir trabajando". Eso es acoso: es una presión del empleador frente a una situación ante la cual no hay defensa, porque el trabajador está en el medio del monte y se plantea: ¿qué hago? ¿Sigo trabajando?

Uno ve lo que pasa en aquellos lugares organizados en un centro pero, ¿qué ocurre en aquellos que están dispersos? Hoy tenemos la forestación, los cítricos y otros sectores dispersos, lejos del control y con mucha cantidad de gente trabajando. Entonces, ¿cómo prevemos una situación de este tipo, cuando el trabajador valora mucho más su empleo que la denuncia?

Me encantó lo que plantearon los compañeros del grupo de trabajo del PIT- CNT en el sentido de que si existen normas que realmente se aplican, tendríamos que estar previendo las causas que llevaran a esto.

Lo que decía Zapirain es que tenemos que legislar pues parece que en Uruguay existiera una ley de derecho al trabajo para el público y otra para el privado, pero hay un único Ministerio que lo regula. Zapirain planteó que existe una discriminación en ese sentido, tanto para un lado, como para el otro.

Muchas gracias.

SEÑOR MIGLIÓNICO (Walter).- Creo que en el debate está la esencia de las cosas: uno aprende mucho.

Ahora bien: hay que puntualizar que el acoso existió siempre. Desde que alguien alquila o vende su fuerza de trabajo física o intelectual por un salario, el empresario, el patrón o como lo quieran llamar de alguna forma acosa, entendiendo por acoso la conducta de obligar o presionar a alguien para que haga lo que yo quiero. Esa es una realidad.

Últimamente se ha caracterizado al acoso como moral, laboral, como violencia psicológica, etcétera. En ese sentido, creo que estamos en el buen camino. A mí me encantó lo que se decía aquí respecto a que se tenga presente las comisiones bipartitas, porque -mírenlo desde nuestra posición- sentarse a discutir con los patrones -Cámara de Comercio, Cámara de Industrias, Asociación Rural, Federación Rural- para buscar formas de regular cómo se trabaja, para nosotros es el eje del problema.

El señor diputado Placeres preguntaba si se cumplen o no se cumplen las normas. Voy a poner un ejemplo de lo que es cumplir con el marco normativo. En los últimos diez años el sindicato de la construcción cambió seis veces la reglamentación en materia de condiciones de ambiente de trabajo porque tiene claro lo que implican en la medida en que en la construcción es bien visible el riesgo: uno se cae del andamio y puede morir. Pero hay otro montón de actividades en donde la visibilidad del riesgo no es tan notoria. El riesgo afecta a largo plazo, pero no se encuentra a simple vista una relación directa entre el riesgo al que se está expuesto y sus efectos en la salud. Esa es una realidad.

Nosotros estamos convencidos -y lo podemos argumentar ad eternum- de que la norma se cumple donde existen organizaciones sindicales fuertes. A veces uno se pone a pensar -y lo decimos con propiedad, porque

recientemente estuvimos trabajando con la OIT haciendo un relevamiento de las normas legales mercosurianas en materia de salud y seguridad- que nosotros tenemos excelentes leyes en esta materia; entonces, ¿cuál es el problema? Que no se cumplen, que los trabajadores no las conocen y a veces los empresarios tampoco. Recientemente estuvimos cerca de Trinidad dando una charla. Allí había empresarios, medianos productores -algunos grandes- y trabajadores y, entre treinta y dos personas, solo cinco sabían que desde 2009 existe una reglamentación de salud y seguridad en el agro. O sea que ahí tenemos un gran problema: existe un montón de reglamentaciones, pero muchas no se conocen. Entonces tenemos que ser claros, porque a veces pensamos que somos los buenos y los malos son los que están enfrente, pero nosotros también tenemos nuestras terribles limitaciones en el nivel de nuestro propio trabajo en lo que hace a la difusión de normas.

A veces peleamos por normas y pongo un ejemplo: el Decreto Nº 321. Ahí peleamos durísimo con la Federación Rural y con la Asociación Rural y estuvimos durante cincuenta y tres reuniones discutiendo. Es así que logramos consensuar esta norma de forma tripartita y hoy somos uno de los pocos países que tenemos una norma de salud y seguridad para el agro. Ahora, si hacemos una norma buenísima, poniéndonos de acuerdo con la Federación Rural, con la Asociación Rural, con el PIT- CNT, con la Asociación Nacional de Productores de Leche, pero después ni los productores, ni los trabajadores ni los técnicos la conocen, no sirve para nada.

Alguien dijo que lo importante en un país no es cuántas leyes hay, sino cuáles se cumplen. Y esta es una realidad: nosotros tenemos leyes a patadas en materia de salud y seguridad; en este momento se está haciendo una normativa específica en esa materia en el puerto, porque no existía. Como comenté, mañana se va a presentar la norma de los telecentros. En fin; estamos discutiendo un montón de normativas pero ¿se cumplen o no? Pensamos que donde existe organización sindical que trabaje en consecuencia, se cumplen o, por lo menos, se denuncia que no se cumplen. Eso no ocurre en los lugares en los que no existe organización sindical. Lo vimos con la ley de las ocho horas: ¿cuántas sanciones impuso el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el año pasado a empresas que no cumplían con la ley de las ocho horas, que en 2015 cumplió cien años?

En cuanto al trabajo público y privado, difícilmente el patrón privado acose a un trabajador si quiere que se vaya: directamente lo echa, pero en la instancia pública, ya es más difícil desprenderse de un funcionario. Hay una realidad y es que los trabajadores públicos tienen un poco más de garantías que los trabajadores privados. Uno se quiere desprender de un trabajador privado y lo puede despedir por mejoras del servicio; le paga lo que la ley establece y no hay problema; es así. Además, hay poquísimas restricciones en lo que implica el contrato de trabajo, que no es de por vida. En el caso de los funcionarios públicos es diferente. Como dice el señor diputado, el derecho al trabajo es uno solo, para los públicos y para los privados, pero en el caso de los públicos se efectiviza de otra manera.

Nosotros hemos recibido denuncias de empresas privadas donde acosan a los trabajadores, pero es una situación minoritaria; allí se los puede echar y a otra cosa. La gran mayoría de los casos ocurre en empresas públicas porque allí es más fácil hacerle la vida imposible a un trabajador para que renuncie o se aparte. Es doloroso pero es así y hay que ponerlo arriba de la mesa. Me parece que el tema va por ahí.

Como comentario, quiero decir que la OIT exige a los países miembro que definan una política nacional en materia de salud y seguridad. En ese sentido, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Conasat, el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Seguros del Estado, el Banco de Previsión Social, la Cámara de Industrias de Uruguay, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios y la delegación del PIT- CNT están discutiendo grandes criterios para elaborar un proyecto de ley nacional en materia de salud y seguridad en el trabajo, que va a venir acá y es bueno que lo tengan presente porque en algún momento les va a llegar. Hoy por hoy hay un absoluto desconcierto al respecto: el Banco de Seguros del Estado tiene que ver con toda la reparación de los efectos del trabajo, el Banco de Previsión Social tiene otra función, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social controla algunas cosas -por ejemplo, la ley de explosivos, de 1939, que estamos estudiando, habla de la pólvora con cola de pescado; es para la risa-; si uno se pone a analizar los ministerios que hacen al tema de la salud y la seguridad, todos tienen algo que ver: el Ministerio del Interior, con los bomberos; el Ministerio de Defensa Nacional, con el tema de los explosivos y la marina. El Estado se maneja con chacras y muchas veces no hay mecanismos para viabilizar la acción de los distintos ministerios. Por eso la OIT plantea que Uruguay no tiene una política nacional en materia de salud y de seguridad. La Comisión

de Legislación del Trabajo tiene derecho a hacer reglamentaciones pero, a su vez, de alguna manera soslaya otras instancias gubernamentales que tienen que ver con el tema.

El Decreto Nº 291 es de 2007 y ahora se complementó con el Decreto Nº 244, de 2016, que establece algo que es muy importante: que los delegados de seguridad deben tener veinticuatro horas anuales de formación pagas y que los delegados de los trabajadores son de la organización sindical, donde hay sindicatos.

Lo que nos preocupa es que no haya un desfase. El Estado uruguayo está apostando a la acción tripartita y entonces los empresarios nos sentamos a discutir con el Estado y con los trabajadores para aprovechar todo eso que se generó, todo ese empuje y esa inercia para trabajar este tema. Las experiencias que hemos tenido nosotros demostraron que cuando se trabaja en forma tripartita temas como el acoso laboral o moral, la violencia -como se le quiera llamar-, rápidamente se les encuentra una solución; de lo contrario, el patrón actuará por su camino y los trabajadores por otro.

Como dice el proyecto, en el marco de la lógica del derecho del trabajo -de la protección del trabajador- está la Comisión Tripartita para sentarse a discutir y a buscar una solución, pero si la misma no surge siempre queda la acción de la justicia para defenderlo.

Este no es un problema de derecho individual sino de derecho del trabajo. ¿Qué nos garantiza, por principio, el derecho del trabajo? Que se va a proteger al trabajador.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el día de ayer recibimos a una delegación del Ministerio de Salud Pública que planteaba algunos aspectos coincidentes con lo que expresa hoy la Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente del PIT- CNT: la necesidad de incorporar la visión del tema salud en el trabajo en el caso de acoso moral planteado. También hizo referencia a las discusiones que se dan en el ámbito del Conasat. Creo que el planteamiento que hoy hace la Secretaría -y que recogían lo señores diputados Pablo Abdala y Daniel Placeres- sobre la necesidad de incorporar tanto lo referido a la legislación vigente, como a los decretos y normativas -como el Decreto Nº 291 y demás-, es una contribución muy importante para el análisis de estos proyectos. Sin duda que la discusión en el Conasat -a la que también se hacía referencia- sobre una ley general de salud en el trabajo es para esta Comisión de carácter fundamental.

La Comisión de Legislación del Trabajo les agradece su presencia.

(Se retira de sala la delegación de la Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente del PIT- CNT)

——Continúa la sesión.

En el día de ayer, después de recibir al Codicén, tomamos la resolución de establecer un ámbito de negociación -sin que implicara una sustitución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- para colaborar en las diferencias planteadas entre la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria -Fenapes- y el Codicén, lo que le fue planteado tanto a los trabajadores como al Consejo Directivo Central de la ANEP, y lograr un ámbito que logre facilitar un acercamiento.

En la medida en que esto fue resuelto en el día de ayer, nos parece necesario fijar para ello una fecha no demasiado alejada en el tiempo. Estamos planteando convocar a ambas partes para el próximo martes a una instancia para facilitar un diálogo que permita abordar los temas planteados.

Consulto si les parece adecuado el día martes o tienen alguna fecha alternativa.

SEÑOR PLACERES (Daniel).- El día martes estoy realmente complicado, pero después del miércoles no tengo problema. Como el jueves es feriado, podría ser el viernes 26 o el lunes siguiente.

SEÑOR PRESIDENTE.- El tema es que la instancia se alejaría demasiado en el tiempo.

SEÑOR PLACERES (Daniel).- Entonces lo podríamos hacer este viernes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sugiero que lo hagamos este viernes a la hora 13.

(Diálogos)

——Hay que tratar de acercar a las partes para que puedan intercambiar con el apoyo de la Comisión. Por eso no parece adecuado que se extendiera mucho en el tiempo.

(Diálogos)

——Se va a votar la propuesta de convocatoria al Codicén, al Consejo de Enseñanza Secundaria y a la Fenapes para el día viernes 19, a la hora 14, a los efectos de instalar el ámbito de negociación que se resolvió en el día de ayer en esta misma Comisión.

(Se vota)

——Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En primer lugar, tengo que informar sobre un planteamiento del señor diputado Martín Tierno quien, junto con el señor diputado Gonzalo Novales, presentó un proyecto relativo a los accidentes in itinere, que tiene larga data en esta Comisión y que, inclusive, fue aprobado el año pasado en esta Cámara pero no tuvo la respectiva sanción del Senado. Ese proyecto se desarchivó, hoy lo están presentando ambos diputados y piden poder brindar un informe al respecto en una próxima reunión de esta Comisión, que no tiene por qué ser la primera. Si hay acuerdo, habría que trasmitirles la visión favorable a que concurran.

(Apoyados)

——Lo otro es con relación al proyecto de fondo de garantía por insolvencia patronal. Propongo que sea convocada la Sala de Abogados del PIT- CNT y que se le remita la versión taquigráfica de la comparecencia de la doctora Rosina Rossi del día de hoy.

SEÑOR ABDALA (Pablo).- Al respecto, habíamos acordado la presencia del Ministerio de Economía y Finanzas por el tema del financiamiento que, en principio, iba a concurrir en el día de hoy.

SEÑOR PRESIDENTE.- Eso está pendiente. También vamos a solicitar que concurra el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, partiendo de la base de que existe un compromiso del Poder Ejecutivo con el PIT- CNT para la aprobación de este proyecto.

La doctora Rosina Rossi sugirió que el Grupo Laboral Técnico, del Centro de Estudios Judiciales, que viene trabajando el tema acoso, estaría dispuesto a participar en este ámbito a través de la Suprema Corte de Justicia. Si hay acuerdo, debemos hacer la convocatoria a través de la Suprema Corte de Justicia.

SEÑOR PLACERES (Daniel).- Me gustaría saber -en el día de ayer también manifestamos esto- cómo se va comunicar este ámbito tripartito sin la presencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por lo que entendí en el día de ayer, se le iba a plantear al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que establezca y laude en el tema porque hubo denuncias de violación de la ley de fuero sindical. Me parece bien acercar a las partes para bajar los decibeles, para no volver atrás; de lo contrario, tendríamos una situación compleja ya que los dos opinarían cosas distintas.

Según la versión taquigráfica presentada en el día de ayer, el espíritu era casi el mismo: los dos planteaban que no se estaba violentando ninguno de los artículos sino que se estaba respetando todo. Entonces, cuando surja este tema en oportunidad de la convocatoria a las tres partes ¿quién resuelve si hay, o no, una violación de la ley de fuero sindical? Entendí que iba a haber una consulta porque hubo determinada exposición de la Fenapes -vinieron las autoridades- pero, en realidad, quedó pendiente si antes de la instancia del viernes podremos hacer una consulta al Ministerio. Es una duda que tengo. Debe quedar claro si existe un ámbito tripartito en el Ministerio frente a este tipo de denuncias. Estamos generando un ámbito de acercamiento, pero no es resolutivo sobre si existe, o no, violación al fuero sindical.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le doy mi opinión sin que esto signifique la opinión de la Comisión: de ninguna manera la Comisión de Legislación del Trabajo se puede convertir en tribunal de alzada; tampoco puede laudar. Acá se intenta un proceso de acercamiento de las partes que les permita, a partir de resolver determinadas situaciones en las cuales están enfrentadas, transitar un camino de mayor entendimiento. De ninguna manera la Comisión se va a arrogar el derecho de laudar si acá hubo violación o no de las libertades sindicales; no le corresponde hacerlo. En todo caso, lo que se está solicitando -lo ha hecho claramente la Fenapes y ayer el Codicén manifestó su disposición al diálogo- es buscar caminos de acercamiento que hasta ahora no se han encontrado. La Comisión lo único que puede hacer en este caso -como lo ha hecho, históricamente, por ejemplo, en los conflictos que tenían los trabajadores del gas- es generar un ámbito de negociación, de acercamiento, para transitar caminos de manera conjunta, pero claramente no va a laudar sobre los temas, no va a expedirse sobre si hubo violación a la libertad sindical o no.

SEÑOR PLACERES (Daniel).- Entonces, el viernes vamos a avanzar desde cero, porque si volvemos a la discusión del no respeto a la carga horaria sindical vamos a entrar en un camino que nos va a conducir a lo que manifesté antes.

Cuando se quiera expresar algo sobre esto habrá que decir a las partes que nosotros no vamos a laudar sobre el tema, que no nos corresponde, sino que generamos un ámbito de acercamiento. Por lo tanto, todo el material que vino hasta ahora lo tendríamos que dejar de lado porque entendemos que todos están respetando todo; de lo contrario estaríamos generando un ámbito de coordinación distinto.

Acá hubo una serie de comentarios -tanto de parte de una organización como de la otra, con sus visiones- de los cuales se interpreta que uno no viola lo otro. Me preocupa ese detalle.

El viernes, con todo gusto, vamos a articular -me encanta hacerlo-, pero planteo esto para saber cómo vamos a salir de ese tema. Comparto lo que explicó el señor presidente y es exactamente eso lo que pienso, pero no vamos a sustituir el ámbito que le corresponde al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; entonces, vamos a llegar a un ámbito de coordinación y de acercamiento de las partes en un debate que se inició con una denuncia de violación de fuero sindical. La pregunta es: ¿cómo vamos a acercar a una parte que entiende que se está violando el fuero sindical con otra que interpreta que no? Porque para eso vino la Fenapes acá; no vino a decir que quiere que articulemos como puente porque no puede avanzar en materia de educación. Para ellos hay un hecho violatorio del fuero sindical. Vinieron las autoridades y dijeron que no entienden lo mismo y trajeron material. Entonces, me parece que la voluntad es espectacular, pero por algo la Comisión de Legislación del Trabajo tomó este tema y no lo hizo la Comisión de Educación y Cultura; este es un tema de legislación laboral y no solo de educación.

La posición del presidente me aclara la situación porque la comparto, pero de vuelta se podría plantear que no se respetan las cargas sindicales de horario, etcétera.

SEÑOR NUÑEZ (Gerardo).- Evidentemente, la situación planteada habla de niveles de desacuerdo muy importantes, de visiones distintas que existen sobre un tema. Entiendo que la mejor forma de saldar las distintas apreciaciones es generar un especie de diálogo sin la presión de tener que laudar; esa es la posibilidad que nos da esta Comisión, o sea, no hay una presión para generar un resultado a priori. El resultado a priori que vamos a buscar es tratar de que cada una de las partes pueda plantear sus argumentos, de manera seria, cuidadosa, responsable, intentando generar un escenario que les permita acercarse al lugar donde sí se va a laudar lo que pasó y lo que no pasó.

Hay varias denuncias -las hubo en torno al cumplimiento de la negociación colectiva y en torno a la violación de la libertad sindical-, pero también hay distintas apreciaciones en torno, por ejemplo, a cómo se redactó un acta. Más allá de lo grueso y de lo trascendental, creo que podemos ir haciendo cosas, dividiendo el tema en etapas. La primera etapa del viernes es solamente una posición de acercamiento y luego, cada uno de nosotros, podrá ir actuando para que en los ámbitos correspondientes, que están amparados en la ley, pueda laudarse definitivamente este tipo de diferencias. Esa es la posición que motivó que ayer se propusiera esta iniciativa en la Comisión y es lo que hoy traía el señor presidente de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es básicamente eso, partiendo de la base de que en conflictos con este grado de enfrentamiento, incluso mayores -en los cuales había despidos de por medio y más en el ámbito privado-, buscar un ámbito de acercamiento implica no laudar -porque no nos corresponde- sino tratar de acercar a las partes.

SEÑOR REUTOR (Carlos).- Comparto lo manifestado por el señor presidente de la Comisión y el señor diputado Gerardo Núñez.

De todos modos, creo que sería bueno ir punto por punto, a los efectos de no entreverar la discusión; creo que deberíamos considerar cada punto de la plataforma presentada por los trabajadores por separado.

Considero que el más complicado es el relativo a la ley de fueros sindicales, si se está respetando o no.

Creo que deberíamos proceder de esta manera a fin de acercar las partes.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR NÚÑEZ (Gerardo).- Tal como se acordó la semana anterior, proponemos que se ponga a votación el proyecto de ley vinculado a la inclusión laboral de personas con discapacidad.

Ya se realizaron los repartidos con las modificaciones correspondientes, por lo que estamos en condiciones de avanzar con este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Solo quiero consultar a los demás integrantes de la Comisión si están en condiciones de aprobar este proyecto de ley.

En lo personal, no tengo inconveniente en ponerlo a consideración.

SEÑOR AMADO (Fernando).- En mi caso particular, estoy en condiciones de votar este proyecto de ley, pero como los señores diputados habrán observado, tenemos una situación atípica, ya que los representantes del Partido Nacional no se encuentran en sala.

Por lo tanto, habría que analizar qué acciones tomar, habida cuenta de que -de acuerdo a nuestra experiencia y los antecedentes de la Comisión- en este tipo de situaciones se opta por realizar una sesión extraordinaria. Por supuesto, hago este comentario teniendo en cuenta los antecedentes y cómo se manejó la Comisión, en este período y en el anterior, con respecto a este tipo de situaciones, pero yo estoy en condiciones de votar el proyecto y no tengo ningún inconveniente en hacerlo el día de hoy.

En ese sentido, el señor diputado Núñez me dijo, de manera informal, que se podía votar el proyecto el día de hoy y realizar una sesión extraordinaria para que los integrantes del Partido Nacional pudieran realizar sus planteos. De todos modos, si se realizar una sesión extraordinaria, se deberá reconsiderar la votación.

SEÑOR PLACERES (Daniel).- No tengo inconveniente en aprobar este proyecto de ley.

De todos modos, teniendo en cuenta que el viernes nos vamos a reunir de manera extraordinaria, creo que podríamos convocar a los señores diputados cinco minutos antes para aprobar el proyecto.

Por supuesto, debemos tratar de que el señor diputado Ezquerra se encuentre presente a fin de poder poner a votación la iniciativa.

Digo esto porque no me parece viable convocar a otra sesión extraordinaria.

SEÑOR NÚÑEZ (Gerardo).- Estoy de acuerdo con lo planteado; solo quiero decir que la semana anterior todos los integrantes de la Comisión acordamos aprobar este proyecto el día de hoy. También se debe tener en cuenta que en varias oportunidades se postergó la discusión de esta iniciativa.

Por lo tanto, creo que debemos acordar que el próximo viernes se aprobará el proyecto con los aportes realizados hasta el momento, ya que las cosas tienen límites temporales y políticos.

SEÑOR AMADO (Fernando).- ¡Apoyado!

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que planteó el señor diputado Amado es correcto, ya que siempre tratamos de que todos los sectores políticos representados en la Comisión se encuentren presentes durante la aprobación de un proyecto de ley. Eso se hace por una cuestión obvia de funcionamiento y porque nos ahorra problemas posteriores.

También entiendo que la aprobación de este proyecto se viene dilatando en el tiempo y por esa razón propongo que el viernes, en lugar de reunirnos a la hora 14, citemos a la Comisión a la hora 13, para tener un poco más de cinco minutos. Con ese tiempo, si el Partido Nacional desea realizar planteamientos alternativos, podrá hacerlo.

Por lo tanto, deberíamos convocar a la Comisión para el viernes, a la hora 13, e informarle al señor diputado Ezquerra, y al otro integrante del Partido Nacional, que es necesario contar con su presencia.

SEÑOR AMADO (Fernando).- ¡Apoyado!

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la reunión.